

## EL CONTROL POLÍTICO SOBRE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN MÉXICO Y COLOMBIA

Germán LOZANO VILLEGAS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El control político*. III. *Estados de excepción en México y Colombia*. IV. *Conclusión*

### I. INTRODUCCIÓN

Podemos empezar por recordar que el control es el vehículo mediante el cual se hacen efectivas las limitaciones del poder en aras de proteger la libertad y en últimas a la estructura democrática; sin embargo, pese a la anterior precisión es necesario entrar a analizar si es posible plantear un concepto de control. En desarrollo de esta labor, la primera dificultad que se plantea es la siguiente: el control no puede entenderse en un sentido único si tenemos en cuenta que la configuración del Estado mismo presenta varias facetas. En consecuencia, pueden existir tantos mecanismos de control cuantos sean los sujetos u objetos del mismo, esto es, dependiendo de la forma como se controle, sobre quién se controle y quién controle el poder, el término control puede adquirir diversas acepciones que impidan hablar de un concepto unívoco de control, o que este último tenga una dimensión poliédrica, en palabras de García Roca.<sup>1</sup> En ese sentido puede hablarse de controlar los actos jurídicos, los actos políticos, los actos de la administración, etcétera, y que a su vez esta actividad sea realizada por órganos políticos, judiciales o administrativos, entre otros. La anterior dificultad no desconoce un factor

<sup>1</sup> García Roca, Javier, “El control del gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Bilbao, núm. 42, mayo-agosto de 1995, p. 169.

común a todos: el control tiene como finalidad dotar de efectividad a las limitaciones del poder.<sup>2</sup>

Pese a la imposibilidad teórica de elaborar un concepto único de control, como se dijo, es posible enmarcar el tema a partir de tres concepciones: el control social, el control jurídico y el control político; división defendida por Aragón Reyes con fundamento en el antiguo esquema de garantías de derecho público tratadas por el clásico jurista alemán Jellinek:<sup>3</sup> las garantías sociales son aquellas fuerzas culturales que influyen en la formación y desarrollo del derecho; por garantías políticas se reconocen las relaciones reales de poder entre los órganos del Estado y su fundamento radica en la división de poderes, y las garantías jurídicas son aquellas que tienen por objeto servir para asegurar el derecho.<sup>4</sup>

Habiendo realizado la anterior precisión y ubicación del tema, nos limitaremos en este trabajo a estudiar el control político y sus implicaciones desde el punto de vista de los estados de excepción tanto en México como en Colombia.

## II. EL CONTROL POLÍTICO

En términos generales, este tipo de control se ha entendido como una forma de limitación para los órganos de carácter político: el Legislativo y el Ejecutivo —particularmente este último—, con fundamento en criterios de libertad política.

Esta cuestión se explica desde una perspectiva histórica cuando se recuerda que, para el caso europeo, el Parlamento fue considerado como el depositario de la voluntad popular y por ende titular de la soberanía

<sup>2</sup> Esta opinión es defendida por Manuel Aragón, que sintetiza el tema en los siguientes términos: “...la pluralidad de los medios a través de los cuales ese control se articula, la diversidad de objetos sobre los que pueden recaer y el muy distinto carácter de los instrumentos e institutos en que se manifiestan impiden sostener un concepto único de control.

...la categoría del control se presenta, en sus diversas manifestaciones prácticas, a través de modalidades tan distintas que cualquier intento de englobarlas en un solo concepto que las pudiese abarcar sería una empresa condenada, teóricamente, al fracaso o, en todo caso, operativamente, a la esterilidad”. Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 57.

<sup>3</sup> Jellinek, G., *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1943.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 367.

nacional, de ahí que tomara la forma de sistema parlamentario, razón que justificaba plenamente la dependencia del Ejecutivo al Parlamento no solo en términos de rendición de cuentas sino en que debía contar con su confianza para permanecer en el poder. Lo dicho anteriormente contribuyó a que la noción de control político se entendiera desde la perspectiva de relación de subordinación del Ejecutivo frente al Legislativo.

Contemporáneamente, este tema se ha estudiado bajo el concepto del control parlamentario y se ha comprendido como una de las más importantes manifestaciones del control político, sin que ello quiera decir que lo abarque completamente. La anterior afirmación nos obliga a delimitar el concepto del control político, para lo cual es necesario hacer un análisis sobre su objeto, naturaleza de los órganos que activa o pasivamente participan en la actividad de control y características principales.

El objeto del control político lo constituyen, en primera instancia, los actos y/o las actuaciones de carácter político. Nos estamos refiriendo, pues, al concepto de decisión política, la cual se define como aquella que “se argumenta y es argumentable racionalmente a partir de los fines que persigue y, en consecuencia, la opción por una u otra alternativa se basa en las consecuencias que previsiblemente van a tener los actos: se hace esto y no lo otro para producir unas consecuencias y evitar otras y alcanzar así el fin que se invoca como fundamento del acto”.<sup>5</sup> En este punto valga precisar que parte de la doctrina sostiene que el control político recae sobre los órganos políticos como tales y no sobre los actos que emanan de éstos, circunstancia que en nuestra opinión no es aceptable ya que los controles se enervan sobre la actuación o abstención de un órgano que a su vez puede estar concretizada o no en un acto, más no sobre un órgano en abstracto.

Se sostuvo atrás el término primera instancia porque también, aunque de manera menos habitual, pueden constituir objeto del control político las normas jurídicas,<sup>6</sup> como es el caso del veto legislativo por motivos de inconveniencia política; haciendo la salvedad que los parámetros de

<sup>5</sup> Otto, Ignacio de, *Derecho constitucional, sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1991, p. 289.

<sup>6</sup> Aragón Manuel, *op. cit.*, nota 2, p. 110.

valoración son de carácter político y no jurídico, circunstancia que marca la diferencia con el control jurídico.

Adicionalmente, el control político es aquel que se ejercita entre órganos de naturaleza política,<sup>7</sup> esto es, que tanto controlante como controlado deben estar dotados de esta característica, quienes, asimismo, participan conjuntamente en la formación de la dirección u orientación política del Estado.<sup>8</sup> Esta razón significa que cuentan con cierto margen de discrecionalidad (política); dicho en otros términos, sus titulares tienen la opción de escoger entre las diversas opciones políticas que pueden plantearse bajo el amparo de la Constitución o la ley, según sea el caso.

En gracia de discusión merece la pena analizar qué ocurre con los órganos que cuentan con cierta dualidad jurídico-política, como es el caso de los tribunales o cortes constitucionales. Sobre este punto, De Otto sostiene:

En efecto, la distinción entre derecho y política, entre actividad jurídica y actividad política, se hace con frecuencia atribuyendo a la primera el carácter de deducción lógica y a la segunda el de una decisión libre... Con este planteamiento la calificación de los órganos jurisdiccionales resulta alterada, y su actividad habrá de considerarse política, desde el momento en que se acepte que existe un margen de libertad en la aplicación de la norma. En el caso de la jurisdicción constitucional este margen resulta especialmente amplio, dada la naturaleza de los preceptos constitucionales, de modo que en los tribunales constitucionales se consideran sumamente vagos los perfiles de diferencia entre política y derecho bajo el ropaje de aplicación de normas.<sup>9</sup>

7 Nos referimos a los órganos Legislativo y Ejecutivo, sin que ello excluya de manera tajante a otro tipo de órganos que igualmente pueden desempeñar tareas de naturaleza política. Tal es el caso de los órganos de regulación autónoma y en algunos casos de manera excepcional el Poder Judicial.

8 Esta función corresponde a la llamada “dirección política” o *indirizzo politico* —para la doctrina italiana—, que “consiste en la determinación de los objetivos de la política nacional y de los medios o instrumentos para conseguirlos. Puede diferenciarse entre una dirección superior, que actúa para desarrollar los valores y principios de la Constitución, y otra inferior, que tiene un ámbito infralegislativo y tiende a destacar unos objetivos con mayor grado de concreción que los primeros”. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, p. 245. Estos grados corresponden en su orden al Legislativo y Ejecutivo destacando, sin embargo, que estos últimos participan de modo importante en la primera en virtud de la presentación de los proyectos de ley.

9 Otto, Ignacio de, *op. cit.*, nota 5, p. 288.

En este aspecto conviene aclarar que si bien la Constitución es una norma cuyos contenidos —valores, principios y reglas— admiten en algunos casos cierta amplitud y vaguedad, y por lo tanto le ofrece varias alternativas al intérprete, ello no significa que este último cuente con discrecionalidad política, ni menos aún que en su actividad se encuentre amparada la valoración de decisiones políticas. Sin embargo, no son pocos los casos en que los órganos de la justicia constitucional han excedido sus barreras convirtiéndose, en nuestra opinión, en un riesgo para la democracia del Estado constitucional. Sobre esta reflexión se volverá adelante, particularmente en el control de constitucionalidad de los estados de excepción en el caso colombiano.

Ahora bien, una de las principales características del control político es su naturaleza subjetiva, en el sentido que la actuación, acto o decisión del controlado (decisión política) no se analiza frente a un canon concreto, a diferencia del carácter objetivo del control jurídico, sino que se enfrenta contra la voluntad o el criterio del órgano que ejerce el control (controlante). Esta subjetividad debe apreciarse en concreto dependiendo de cada mecanismo de control, puesto que bajo algunos supuestos la libertad de apreciación es amplia y puede corresponder exactamente a la discrecionalidad de los órganos políticos, y en ese sentido se puede sostener que no existe campo político alguno que escape del ámbito de control político. En otros eventos, a diferencia de lo anterior, el órgano controlante cuenta con un reducido margen de acción que le permite actuar de manera puntual, como sucede por ejemplo con la ratificación o no de un acto político.

Dentro de las características del control político también puede afirmarse que, en algunos casos, éste puede ser un control de oportunidad, toda vez que el órgano controlante puede hacerlo en el momento que estime políticamente más conveniente, como ocurre con el caso de una citación a un funcionario del Estado. Sin embargo, esta afirmación no es absoluta, ya que existen eventos en donde el ordenamiento jurídico consagra el momento concreto para el ejercicio del control político, como ocurre, por ejemplo, con el veto legislativo o el informe presidencial.

Este criterio de oportunidad es completamente ajeno al control jurídico y constituye una importante diferencia entre ambos tipos de control; así como también que en el de tipo jurídico siempre es necesario que exista una solicitud expresa de control (acción), hecho opuesto a lo que ocurre

en el control político en donde, en algunos casos, el que controla puede hacerlo por su propia iniciativa sin que medie petición específica de otro órgano.

Lo dicho anteriormente, en términos de la teoría del control, significa que el control político puede ser previo, simultaneo o posterior a la actividad del controlado, dependiendo de la naturaleza y el fin de control. En ese orden de ideas, Valadés se refiere a los controles preventivos y correctivos, los primeros pretenden condicionar las decisiones del órgano controlado antes de su emisión; mientras que los segundos buscan poner al órgano político en situación de corrección, incluso de manera parcial, sin que este hecho implique por sí mismo la imposición de una sanción.<sup>10</sup>

Ahora bien, desde el punto de vista de sus efectos el control político puede conllevar o no sanciones especiales que dependerán de cada mecanismo concreto de control. De otro modo, no necesariamente todos los controles de tipo político aparejan una sanción;<sup>11</sup> incluso se puede afirmar que en el control político la simple actividad de freno, aun cuando no comporte una sanción y aun cuando no llegue a su término, implica por ese solo hecho una verdadera acción de limitación; circunstancia opuesta en el control jurídico, en donde ésta se verifica únicamente si se ha llevado a término todo el procedimiento específico de control o se ha impuesto la sanción del caso. Esta especificidad del control político lo reviste de cierto carácter de movilidad y eficacia que lo hace compatible con la rapidez que se desarrollan los actos o actuaciones políticas.

Como puede observarse, las vicisitudes que se presentan tanto acerca del objeto como de los órganos y características del control político han sido obstáculo para elaborar una concepción de este último, sin que ello niegue que sea una perspectiva desde la cual se pueda abordar el tema del control con características e identidad propias.

10 Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 439.

11 En sentido contrario puede mencionarse la postura de Fernando Santaolalla, cuando a propósito del control afirma: “En todo caso, todas ellas deben tener un parámetro de referencia, integrado por una serie de valores o principios que quieren protegerse, y todas ellas pueden dar lugar a una sanción, esto es, a una medida obstativa de corrección, de veto si se quiere, cuando se considera que la actividad controlada no se ha ajustado al parámetro de referencia. Este último elemento es, así, el que viene a superar la equívoca y genérica concepción de control: éste no sólo se limita a un juicio o verificación, sino que también incluye la adopción de una medida destinada a hacer cesar la situación no conforme a los valores que se tratan de proteger”. Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, nota 8, p. 241.

### III. ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN MÉXICO Y COLOMBIA

Dentro de las diferentes herramientas de control político se destaca la posibilidad del Legislativo de limitar o fiscalizar la actividad del Ejecutivo con ocasión de los llamados estados de excepción o emergencia, los cuales consisten en un reforzamiento de las potestades del presidente de la República con el objeto de hacer frente a una situación de crisis. Esta modalidad de control llama particularmente la atención en sistemas presidenciales, como es el caso de México y Colombia, donde el jefe del Ejecutivo concentra un importante cúmulo de facultades legislativas y administrativas. De ahí que deba ser cuidadoso, riguroso y efectivo el diseño de la herramienta de control político, so pena de evitar un desequilibrio de poderes en el Estado, circunstancia, no sobra recordar, que va en franca contravía de la división del poder y de la idea de la Constitución como elemento de control del poder político.

El ordenamiento constitucional mexicano (CPM) consagra en el artículo 49, referente a la división de poderes, dos importantes hipótesis que permiten al presidente de la República expedir normas con fuerza de ley contenidas en los artículos 29 y 131.

En el primer caso, se refiere a los estados de excepción como mecanismo especial para hacer frente a las situaciones de anormalidad constitucional relacionadas con el orden y la paz públicas, y en general cuando se ponga a la sociedad en conflicto de envergadura. La propia Constitución utiliza dichos adjetivos, colocan al intérprete en un gran margen de discrecionalidad.<sup>12</sup>

En cuanto al procedimiento para su expedición, previo acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General, el presidente de la República puede suspender las garantías individuales y sociales necesarias,<sup>13</sup> con la autorización del Congreso de la Unión, y adoptar las medidas que estime

<sup>12</sup> Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, p. 158.

<sup>13</sup> Siguiendo la interpretación de Carpizo, pueden suspenderse tanto las garantías individuales y sociales, aun cuando el artículo 29 de la Constitución no hace ningún tipo de excepción, ni siquiera la vida humana. Igualmente, el término garantía dada su vaguedad y amplitud constituye, en nuestra opinión, un riesgo grave para el esquema constitucional si llegaren a cometerse excesos de esta figura. Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 41.

convenientes para el restablecimiento de la paz y tranquilidad; estas disposiciones no tienen limitación en cuanto al tiempo, aspecto que en nuestra opinión debe regularse, y no aminorar o disminuir situaciones particulares. Esta modalidad de facultades extraordinarias no exigen o conllevan ninguna forma de control político por parte del Congreso, en opinión de Valadés, por una omisión constitucional del constituyente.<sup>14</sup>

En este punto, se insiste que la autorización previa del Congreso mencionada no desempeña una función de control, ya que se limita a otorgar las facultades al presidente, pero no existe la posibilidad de que el primero confronte o cuestione las medidas adoptadas; constituye simplemente una participación nominal en la concesión de las facultades.

Ahora bien, la jurisprudencia de la Suprema Corte mexicana en cuanto a la naturaleza jurídica de las facultades extraordinarias ha dicho:

Debe estimarse que se trata de un ordenamiento general y abstracto, ya que tratándose de facultades delegadas, el Ejecutivo actúa como órgano legislativo en sustitución y con autorización del Congreso federal y no como administrador. Consecuentemente, los ordenamientos expedidos en uso de tales facultades tienen la misma jerarquía de las leyes emanadas por el propio Congreso.<sup>15</sup>

Por lo anterior, este tipo de facultades demandan un especial diseño de control político, que en términos generales, en nuestra opinión, podría concretarse en el aval o desaprobación del Legislativo sobre las medidas tomadas para hacer frente a la determinada situación de crisis, circunstancia que conlleve la validación de la normatividad expedida. Esto es, que luego de un tiempo breve y prudencial (treinta días aproximadamente) el Congreso determine si la situación de anormalidad existió realmente y en consecuencia decidir si prorroga la vigencia de las normas con fuerza de ley ya expedidas.

De otra parte, las facultades extraordinarias en materia económica contenidas en el artículo 131, fracción II, de la CPM, contemplan la posibilidad de que el Congreso otorgue al presidente de la República la función de legislar en materia de importaciones, exportaciones y tránsito

14 Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., nota 10, p. 392.

15 Amparo en revisión 6967/87, Claudio Ignacio Andrade Torres, 2 de junio de 1998, *Seminario Judicial de la Federación*, octava época, t. I, enero-junio de 1988, primera parte, p. 17.

de mercancías en el territorio nacional, así como las de establecer las tarifas correspondientes. En desarrollo de esta función el Ejecutivo debe tomar las medidas necesarias que estime urgentes con el propósito de regular el comercio exterior y la economía del país, en términos generales, en beneficio de este último.

Ahora bien, el presidente de la República al enviar al Congreso el presupuesto fiscal anual, deberá someter a este último la aprobación de las facultades conferidas; constituyéndose esta circunstancia en una forma de control político *a posteriori*, lo cual impide que ejerza dichas facultades de manera arbitraria y desproporcionada. Un punto que llama la atención aquí es el relativo a qué clase de efectos puede tener la falta de aprobación del Congreso sobre las facultades descritas, es decir, si el Legislativo puede derogarlas, sugerir modificaciones al Ejecutivo o directamente regular el tema.

Es necesario insistir sobre los efectos que debe tener la declaración del Congreso, e igualmente, como se propuso en el caso anterior, idear un mecanismo que unifique la voluntad del Congreso frente al estado de excepción en un tiempo breve, que actualmente es un poco vago y confuso si se tiene en cuenta la cercanía o lejanía de la situación de emergencia con la fecha de presentación del presupuesto.

La Constitución colombiana (CPC) de 1991 contempla los estados de excepción como forma de eliminar y contrarrestar aquellas situaciones que afectan la normalidad constitucional del Estado. Para hacer frente a las mencionadas circunstancias de excepcionalidad se produce un robustecimiento de las facultades del presidente de la República, que principalmente se refieren a aquellas de carácter normativo, entiéndase por estas últimas, como la expedición de normas con fuerza de ley. En respuesta a esta desproporción temporal de atribuciones de los poderes públicos, la misma Constitución plantea una serie de instrumentos para limitar su ejercicio, lo cual se plantea con la introducción de controles de tipo político y jurídico.

Los estados de excepción se comprenden bajo tres modalidades, que corresponden a las siguientes: *a)* el estado de guerra exterior; *b)* el estado de conmoción interior, y *c)* el estado de emergencia (económica, social y ecológica). Para tal efecto, el presidente de la República con la firma de todos sus ministros del despacho, mediante declaración motivada, decretará el estado de excepción respectivo; esta circunstancia le confiere

las facultades estrictas para conjurar la situación en concreto: en el primero, la agresión exterior y la defensa de la soberanía; en el segundo, el restablecimiento del orden público, la estabilidad institucional y la seguridad del Estado y, en el tercero, la estabilidad económica, social y ecológica el país.

La mencionada declaración le otorga facultades al presidente para la expedición de decretos legislativos, los cuales tienen el mismo rango que la ley y pueden suspender la aplicación de leyes incompatibles con el estado de excepción en concreto; sin que esta atribución conlleve el hecho de suspender las libertades y derechos fundamentales, cuidando que las medidas tomadas sean proporcionales a los hechos que las fundaron (artículo 214, numeral 2, CPC) y sin que interrumpa el funcionamiento de los órganos del Estado (artículo 214, numeral 3, CPC).

Ahora bien, en cuanto a la duración del estado de guerra, valga anotar que éste se extenderá hasta que las circunstancias vuelvan a la normalidad constitucional, por lo cual los decretos legislativos, en principio, no contienen una limitación temporal específica, ya que la eficacia normativa de los mismos terminará cuando se levante el estado de excepción. Desde el punto de vista del control político existe la obligación del gobierno de informar de manera motivada y periódica al Congreso sobre las medidas adoptadas y el desarrollo de los acontecimientos (artículo 212, inciso 2, CPC). Ésta es una forma oportuna de fiscalizar la actuación del gobierno que obliga a los dos más importantes órganos políticos a vincularse permanentemente. En caso de existir incompatibilidades sobre las decisiones tomadas por el Ejecutivo en virtud del estado de excepción, el Congreso podrá hacer uso de la facultad que le otorga la propia Constitución de reformar o derogar, en cualquier tiempo, los decretos legislativos, para lo cual requerirá contar con una mayoría de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.

De otra parte, el estado de conmoción interior tiene una duración que no puede ser mayor de noventa días, los cuales pueden ser prorrogables en dos oportunidades más; en la última renovación se requerirá la aprobación previa del Senado de la República, quien en ese momento ejerce un control político sobre la actuación del Ejecutivo en el sentido que puede valorar la situación y determinar si se justifica la prórroga o no (artículo 231, inciso 1, CPC). De otra parte se contempla que una vez terminado el estado de conmoción los decretos legislativos pueden ser

prorrogados por el gobierno por un término de noventa días más. Este término es independiente a las dos prórrogas mencionadas y ajeno a la valoración política por parte del Senado, sin perjuicio de la facultad propia del Congreso de expedir y reformar en cualquier tiempo.

Otro instrumento de control político en el estado de conmoción se precisa en la presentación a cargo del gobierno de un informe motivado al Congreso una vez efectuada la declaración inicial del estado de excepción o de las prórrogas correspondientes; en este instrumento es en donde rinde una exposición sobre el estado de los hechos y su avance correspondiente.

La tercera situación de excepcionalidad corresponde al estado de emergencia, el que a su vez puede ser de naturaleza económica, social o ecológica. El periodo de duración de cada uno de ellos es de treinta días, “que sumados no podrán exceder de noventa días en año calendario” (artículo 215, inciso 1, CPC). Ésta es una importante limitación constitucional para el Ejecutivo en el sentido de no abusar continuamente del ejercicio de las facultades de excepción.

Por su parte, la regulación que realice el Ejecutivo del estado de emergencia debe referirse específica y exclusivamente a una de las tres áreas sobre las cuales puede versar y en virtud de las cuales podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes (artículo 215, inciso 3). La vigencia de los decretos legislativos, a diferencia de los casos anteriores, se prorrogará considerablemente en el tiempo, y producirán efectos hasta la finalización de la siguiente vigencia fiscal, circunstancia que puede tornarse definitiva si el Congreso les otorga el carácter permanente, corroborándose una modalidad de limitación (artículo 215, inciso 3).

En cuanto al control político sobre los estados de emergencia, el artículo 215, inciso 5, establece que gobierno deberá enviar un informe sobre las causas que determinaron la emergencia y las medidas adoptadas al Congreso, quien lo examinará dentro de los treinta días siguientes y “se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas” (artículo 215, inciso 5). Como puede deducirse, es una evidente actuación de vigilancia sobre el gobierno que, al igual que en los casos anteriores, puede generar una reforma de los decretos legislativos respectivos en cualquier tiempo, con la única excepción de que los temas que ordinariamente sean de iniciativa del gobierno deberán hacerse dentro del año siguiente a la declaración de emergencia.

El intérprete constitucional (Corte Constitucional) ha destacado, a propósito de las facultades del control político dentro de los estados de excepción, lo siguiente:

El acentuado control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción, cumple una función democrática de contrapeso al poder ampliado que adquiere el presidente. Pero, adicionalmente, se pretende que con ocasión del mismo, se adelante en el seno del Congreso, sede natural de diálogo y de la deliberación nacional, un debate sobre la específica problemática que originó el correspondiente estado de excepción, con el objeto de ventilar públicamente responsabilidades, examinar sus causas últimas, estudiar las diferentes alternativas de acción y promover hacia el futuro los cambios y medidas que se juzguen más convenientes.<sup>16</sup>

Por otra parte, un aspecto que merece la atención brevemente revisar es el relativo al control constitucional sobre los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, que si bien es un aspecto que excede el tema de los controles políticos, dadas sus particulares características y su desarrollo jurisprudencial se ha convertido en un tema de forzoso tratamiento no solo visto desde la perspectiva de su efectividad, sino de la dualidad político-jurídica que ha adquirido la figura en la *praxis* constitucional colombiana, como se anunció atrás.

Los artículos 214, numeral 6, y 215 de la CPC establecen en idénticos términos lo siguiente:

El gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata.

Debe anotarse que este control jurídico abarca los tres estados de excepción y sus variantes, como ocurre con el de emergencia, es decir que ninguno de los decretos legislativos analizados escapa a la órbita de este control. Asimismo, se trata de un control de constitucionalidad de carácter “automático” en el sentido que no requiere acción ni solicitud

<sup>16</sup> Corte Constitucional colombiana, sentencia C-198 de 1994, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa, 21 de abril de 1994.

específica: se emite el decreto y se envía a la Corte Constitucional para lo de su competencia; en caso de omitirse dicha obligación del gobierno, aquélla los aprehenderá directamente.

Esta constante preocupación del Constituyente de 1991 en la elaboración de un conjunto de herramientas de control tanto políticas como jurídicas que comprometa la normatividad expedida durante los estados de excepción tiene como génesis modificar una mal generada práctica en la historia constitucional colombiana, presentada en las décadas anteriores a la expedición de la Constitución de 1991, de abusar del ejercicio de las facultades de excepción, o también llamado estado de sitio.<sup>17</sup>

El punto que revierte mayor interés es el relativo al objeto mismo del control de constitucionalidad si recordamos que la Corte Constitucional es la competente para que “decida definitivamente sobre su constitucionalidad” (artículo 215, numeral 6, CPC); lo cual dio origen a plantearse si se refería a aspectos de carácter formal o también aquellos de carácter material o sustancial.

En un interesante pronunciamiento, la Corte sostuvo que el control es de carácter integral y que como la Constitución no hizo ninguna distinción expresa se entiende que el objeto del control comparte un carácter formal y material. Sobre el punto sostuvo:

Repárese además que el susodicho precepto tampoco distingue entre un control por vicios de forma y control por vicios materiales o de contenido, por lo cual ni al intérprete ni al juez les es dable hacer esa distinción. De otro lado el parágrafo del artículo 215, que reitera la sujeción de dichos actos al control jurisdiccional constitucional, no distingue entre esas categorías. Ello es cierto ahora, y también lo era a la luz de la Constitución anterior.<sup>18</sup>

Este aspecto es claro y no admite mayor dificultad en su análisis, y justificaría, por ejemplo, que cualquier disposición de un decreto legislativo que vulnere los derechos fundamentales pueda ser declarado inconstitucional. Por lo tanto, la posibilidad de control material desde este

<sup>17</sup> Aproximadamente el 75% del periodo 1968-1989 Colombia se encontró bajo el estado de sitio, lo cual permitió a los gobernantes ejercer el poder mediante decretos de emergencia. *Constitución colombiana de 1991*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

<sup>18</sup> Corte Constitucional colombiana, sentencia C-004 de 1992, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, 7 de mayo de 1992.

punto de vista es un tema coherente con la estructura del sistema normativo y por lo tanto buen recibo. Sin embargo, este control sustancial o material adquiere otro matiz diferente cuando se enfoca desde el punto de vista de la declaratoria del estado de excepción como tal y no sobre los aspectos que éste regula; esto es, si al amparo de la Constitución es justificable que el Ejecutivo haya declarado o reconocido que una situación tiene el carácter de excepcional y que ello se encuentre acorde con la realidad; o dicho en otras palabras, si efectivamente existió una situación de anormalidad constitucional que avale la declaratoria de excepción.

Esto último, en nuestra opinión, no parece ser un tema que encuadre dentro el contenido material o sustancial de la Constitución; sin embargo, ésta fue, aunque en sentido contrario, la opinión del intérprete constitucional. En la sentencia C-004 de 1992 se estableció:

Pero sobre todo, el ejercicio de un control integral sobre los actos de los poderes constituidos asegura la primacía de la Constitución como norma de normas que manda la regla 4a. del estatuto máximo y la misión confiada a su guardiana de preservar su “supremacía e integridad” por el constituyente en el artículo 215 superior. Si el gobierno decreta la emergencia sin que existan hechos *sobrevinientes, graves o inminentes* que perturben el orden económico, social o ecológico o amenacen perturbarlo, *¿no está acaso violando la integridad de la Constitución?* Un decreto con esas características sería abiertamente inconstitucional y no tendría razón de ser que ello no pudiera establecerse por el órgano creado para tal fin, esto es, la Corte Constitucional. Si así no se hiciera, se estaría violando la integridad de la Constitución por la misma entidad a la cual le fue confiada su guarda.<sup>19</sup>

En el caso de la conmoción interior se aplica igualmente este criterio que se ha reiterado por la jurisprudencia del alto tribunal.<sup>20</sup>

Los motivos que nos llevan a no compartir la opinión transcrita se pueden sintetizar diciendo que si bien es cierto que la declaratoria de los estados de excepción no implica una facultad discrecional del Ejecutivo en el sentido que debe sujetarse al análisis de cada presupuesto

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> Corte Constitucional colombiana, sentencias C-300 de 1994, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, 1o. de julio de 1994, y C-466 de 1995, magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz, 18 de octubre de 1995, entre otras.

básico del estado de excepción (guerra, orden público, emergencia),<sup>21</sup> lo cual se corrobora con un estricto sistema de controles políticos como se mencionó, tampoco desconoce que se trate de un acto de fácil jurificación; finalmente, lo que hace el presidente es una interpretación política de la realidad constitucional que difícilmente puede justificarse como objeto de control constitucional, ni siquiera bajo la perspectiva de la Corte Constitucional como órgano político negativo.<sup>22</sup> El alto Tribunal abordó el tema en los siguientes términos:

...un juicio de existencia sobre el presupuesto objetivo de una eventual declaratoria, en cuanto está ligado a conceptos complejos que envuelven criterios de valoración no estrictamente técnicos —como gravedad, inminencia, amenaza, etcétera— debe necesariamente comportar un *margen de discreta apreciación* por parte del presidente que, de todas maneras, no es en modo alguno discrecional, no puede ignorar la existencia real de los hechos que dan base a sus calificaciones, ni sustraerse a un escrutinio lógico y racional del nexo de probabilidad que pueda enlazarse a sus manifestaciones y previsiones, así como de la misma congruencia de su argumentación a la luz de las circunstancias cuya existencia proclama (cursivas nuestras).<sup>23</sup>

Justamente el llamado “margen de discreta apreciación” es un tema que, en nuestra opinión, excede los límites de la justicia constitucional, y que por lo tanto es un aspecto que debe ser resuelto directamente por el Congreso en ejercicio de instrumentos de naturaleza política que avalen o rechacen la declaratoria de excepción; para luego posteriormente la Corte Constitucional realizar el examen sobre las disposiciones correspondientes desde una perspectiva jurídico-constitucional.

21 Sobre el tema de la discrecionalidad, la jurisprudencia ha sostenido: “La libertad del presidente se reduce a tomar la decisión de efectuar dicha declaración determinando el momento para hacerlo y señalando los hechos que la justifican, pero en lo que concierne a la efectiva configuración del presupuesto objetivo de la misma, no dispone de discrecionalidad alguna y no hay alternativas distintas de su existencia o no existencia”. Corte Constitucional colombiana, sentencia C-466 de 1995, magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz, 18 de octubre de 1995.

22 Lozano Villegas, Germán, *El valor normativo de las sentencias de la Corte Constitucional con ocasión del control abstracto y su incidencia en el sistema de fuentes del derecho: el caso colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, pp. 16 y 17.

23 Corte Constitucional colombiana, sentencia C-004 de 1992.

En todo caso, mientras se establezca un mecanismo de control que permita al Congreso autorizar el estado de excepción, como sí ocurre en México, aunque de manera previa y no posterior como estimamos viable la figura, seguirá siendo un punto conflictivo en el esquema constitucional colombiano debido a su constante reiteración jurisprudencial,<sup>24</sup> que ha llevado a parte de la doctrina y a los sectores políticos a reconocer un cierto “activismo judicial” y desequilibrio constitucional en favor de la Corte Constitucional; aunque paradójicamente esta última ha cumplido con su función de limitación y se ha constituido en el único medio efectivo de control sobre los estados de excepción, en donde incluso, en varias oportunidades, ha declarado la inconstitucionalidad de los mismos, frente a la siempre ausente actividad de control por parte del Congreso de la República.

#### IV. CONCLUSIÓN

En el ordenamiento constitucional mexicano deben incluirse modalidades de control político frente a los estados de excepción, denominados por la Constitución mexicana “suspensión de garantías”, que presten una efectiva acción de limitación frente a la acumulación de prerrogativas en favor del Ejecutivo durante la vigencia de los estados de excepción, y dotar al Legislativo de las herramientas para confirmar o reiterar la normatividad expedida.

Asimismo, debe revisarse, en nuestra opinión, la facultad que ampara dicha Constitución consistente en la suspensión de los derechos fundamentales y sociales, la cual no es un efecto indispensable ni proporcional a una situación de excepción, es decir, debe profundizarse sobre qué garantías pueden suspenderse y bajo qué condiciones específicas. En ese norte puede ser interesante adoptar la postura, como la del Constituyente colombiano, de prohibir la limitación de los derechos fundamentales y, en algunos casos, los derechos sociales de los trabajadores durante los estados de emergencia.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Sentencias de la Corte Constitucional colombiana C-446 de 1995, C-122 de 1997, y C-122 de 1999, entre otras.

<sup>25</sup> El artículo 215, inciso 9, de la Constitución colombiana, relativo al estado de emergencia, establece: “El gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo”.

En el caso colombiano, la jurisprudencia de la Corte Constitucional debería reflexionar, en nuestro concepto, sobre cambio de opinión y abstenerse de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la declaratoria de excepción; aunque somos conscientes que esta “franca retirada” deberá hacerse en la medida que el Congreso se constituya en un verdadero órgano de control político. En caso contrario, no queda otra opción que apoyar el control integral de que actualmente ejerce la justicia constitucional que, en todo caso, ha sido efectivo y ha contribuido a evitar excesos de la figura, práctica por lo demás arraigada en el constitucionalismo colombiano.